Von der Marktlogik zur Gemeinwohllogik: Ein Plädoyer für Public-Value-Orientierung zur Begegnung von Widersprüchen zwischen sozialen und ökologischen Fragen

Günter Horniak, Julia Dahlvik, Michal Sedlačko
FH Campus Wien, Public Management

Working Paper eingereicht für den Momentum-Kongress 2018,
Track #10: Ökologie und die soziale Frage

Zusammenfassung

Die aktuelle österreichische Bundesregierung plant, „Wirtschaftswachstum“ in den Verfassungsrang zu heben, sodass Themen wie Nachhaltigkeit und Umweltschutz dem erstrebenswerten Ziel „Wirtschaftswachstum“ gegenübergestellt oder diese sogar ausgehebelt werden können. In der gegenwärtigen Form ist Wirtschaftswachstum oft untrennbar mit stets steigendem Konsum und Ressourcenverbrauch, der Konzentration politischer Macht, Ungleichheit innerhalb der Gesellschaft, wie auch der Erhaltung von ausbeutenden ökonomischen und politischen Beziehungen auf der globalen Ebene verbunden. Orientierung am Gemeinwohl bzw. am Public Value – also die Einbeziehung von Lebensqualität und Berücksichtigung eines guten Lebens für alle Teile der Gesellschaft – findet sich im Gegensatz dazu nicht in der österreichischen Verfassung und stellt somit scheinbar ein „Nichtziel“ dar. Wirtschaftsleistung wird daher auch in der Politikgestaltung nicht als Mittel zur Steigerung des Gemeinwohls gesehen, sondern dient als ultima ratio „erfolgreicher“ Politik. Dieser Fokus trägt zur Fortschreibung der Klassengesellschaft bei und vertieft damit die unterschiedlichen Dimensionen der Ungleichheit.

Um dem vorherrschenden neoliberalen Zugang „und BIP-Fetischismus“ in der ökonomischen Lehre und politischen Entscheidungsfindung entgegenzuwirken und ethisches, faires und nachhaltiges Wirtschaften in den Vordergrund zu rücken, halten wir es für wichtig, die Rolle des Staates durch ein neues Leitbild zu definieren. In diesem Working Paper möchten wir Public Value als einen Zugang diskutieren, der das Potential hat, diese Lücke zu schließen und so Widersprüchen zwischen sozialen und ökologischen Fragen zu begegnen. Eingebettet wird diese neue Rolle des Staates zudem in ein neues ökonomisches Narrativ. Als ein wichtiges konzeptionelles Tool für die Verzahnung der ökologischen Lebenserhaltungskriterien und menschlichen Bedürfnisse in Public Value Prozessen schlagen wir in diesem Working Paper daher den Ansatz der „Doughnut Economics“/„Donut Ökonomie” (Raworth 2017, cf. Rockström et al. 2009) vor. Die Formulierung von realistischer öffentlicher Politik muss zwischen absoluten planetarischen Grenzen und menschenwürdigen sozialen Mindeststandards stattfinden, denn „zwischen beiden Bereichen liegt ein sicherer und gerechter Raum für alle” (Raworth 2017, S. 11). Raworth verdeutlicht dies anhand eines Donut-Diagramms. Die Rolle des Public Value Ansatzes liegt nicht nur darin, konkrete Werte zu definieren und zu verwirklichen,

sondern auch durch diese zwei absoluten Grenzen den Bereich des Umweltsicheren und sozial Gerechten abzugrenzen und somit eine ökologisch nachhaltige und faire Gesellschaft mitzugestalten.

Dieser Beitrag versucht weiters im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte die Klassenstrukturen (die außer des „Environmental Justice"-Themas und der politischen Ökologie in der aktuellen Nachhaltigkeitsdiskussion noch eine geringe Rolle spielen, obwohl die Folgen fehlender Nachhaltigkeit sich in den unteren und in besonders vulnerablen Klassen verstärkt bemerkbar machen) und den Gemeinwohlansatz (als „Public Value Zugang" konzeptualisiert) als Hebel zusammendenken. Soziale Ungleichheit – oder nach Luhmann (1985) die gebündelte „Ungleichverteilung" – wird benannt und Inklusion, sowie der Abbau benachteiligender Strukturen, werden als ein erstrebenswerter öffentlicher Wert definiert. Der Ansatz der „Donut"-Ökonomie hilft dabei zwischen absoluten, kollektiv bestimmten und nicht verhandelbaren Werten, die als der Rahmen der realistisch sozial und ökologisch nachhaltigen Politik fungieren können, und den relativen, interessensbasierten Werten und Zielen eines politischen Kampfes innerhalb dieses Rahmens. Es wird dabei auch kurz auf österreichische Gegebenheiten und das Modell der Sozialpartnerschaft reflektiert.

1. Eine kurze Diagnose der gegenwärtigen Nachhaltigkeitskrise

1.1. Die Verzwicktheit von ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer Gerechtigkeit

Heute leben Dreiviertel der ärmsten Menschen in Ländern mit mittlerem Einkommen (Raworth 2017, S. 164). Die Ungleichheit ist in vielen dieser Länder in den letzten Jahrzehnten gestiegen. Gleichzeitig ist die Kluft zwischen Arm und Reich in Ländern mit hohem Einkommen die größte seit 30 Jahren (ebd., S. 165).[1] Dabei ist es wichtig, sich vor Augen zu halten, dass Ungleichheit ein Produkt menschlichen Handelns ist und nicht das einer „anonymen Wirtschaftsmaschine" (Pinto 2013).

Einige Forschung hat sich bereits damit auseinandergesetzt, welcher Zusammenhang zwischen Umweltnachhaltigkeit und Einkommensungleichheit besteht. Das Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlichen Beziehungen und der Natur ist unserer Gesellschaft innewohnend. Es ist bekannt, dass zahlreiche demographische Variablen Nachhaltigkeit beeinflussen, darunter Bildung, Fertilität und Alter, Migration sowie Urbanisierung. Wir verfügen jedoch noch über unzureichendes Wissen, was die jeweilige relative Bedeutung der einzelnen Variablen betrifft (Mellody & National Research Council 2014). Auf Basis statistischer Berechnungen konnte beispielsweise für den südostasiatischen Bereich im Zeitraum 1985–2015 gezeigt werden, dass die Kausalitätsbeziehungen zwischen Umweltnachhaltigkeit und Einkommensungleichheit insgesamt gemischt sind (in den unteren 40% besteht eine bidirektionale Kausalitätsbeziehung). Die Ergebnisse der Studie, die in Ländern durchgeführt wurde, in denen seit den 1990er Jahren die Einkommensungleichheit gestiegen ist und sich die Umweltnachhaltigkeit verschlechtert hat, weisen darauf hin, dass es ein wesentliches Ziel der Politik sein sollte, Ungleichheit zu reduzieren, um Umweltnachhaltigkeit zu verbessern (Masud et al. 2018).

[1] Österreich liegt gemessen am Pro-Kopf-Einkommen auf Platz 15 von 161 (WB). Dennoch sind rund 1,5 Mio. ÖsterreicherInnen armutsgefährdet. Die Tatsache, dass Österreich im Human Development Index der UNO nur auf Platz 24 liegt (von 186) (https://www.laenderdaten.de/indizes/hdi.aspx), zeigt ebenfalls, dass in diesem Land nicht alle Menschen den gleichen Zugang zu „allem" haben.

Die aktuellen wirtschaftlichen Entwicklungen führen aber auch dazu, dass der Anteil der Menschen, die sozioökonomisch benachteiligt werden, trotz noch steigendem Durchschnittseinkommen stetig wächst und diese dann mit weiteren ungleichen Chancen und Zugängen sowie strukturellen Hürden zu kämpfen haben. Angesichts des an Geschwindigkeit zunehmenden Klimawandels für benachteiligte Klassen ein ernst zunehmendes Problem:

„Sozioökonomisch benachteiligte Gruppen und insbesondere armutsgefährdete Personen sind durch den Klimawandel ganz besonders bedroht, da sie nicht über die erforderlichen Ressourcen verfügen, um sich vor den negativen Auswirkungen zu schützen oder da sie durch ihre Lebens- oder Wohnsituation besonders exponiert sind. Zu armutsgefährdeten Personen gehören in einem überproportionalen Anteil Arbeitslose, Frauen, ältere Menschen, Kinder in Ein-Eltern-Haushalten oder in Mehrpersonenhaushalten mit mindestens drei Kindern und Menschen mit Migrationshintergrund. Verteilungspolitische Maßnahmen und die Reintegration in das Erwerbsleben werden daher mit zunehmendem Klimawandel eine größere Bedeutung erlangen. (APCC 2018, S. 13)

Auch die Energiewende – und mit ihr die steigenden Strompreise – haben den Zusammenhang von Energie und sozialer Ungleichheit auf die Tagesordnung gebracht. Die gesellschaftspolitischen Dimensionen der Energiewende sind die Basis für Fairness, individuelle Lebenschancen, die Gewährleistung sozialer Grundrechte – und damit nicht zuletzt für die Akzeptanz energiepolitischer Maßnahmen (Großmann et al. 2017). Adäquate Antworten auf den Klimawandel bleiben aber bisher weitgehend aus (Lutz in Mellody 2014, APCC 2018).

In diesem Zusammenhang sind aber auch andere Punkte zu nennen, die für vulnerable Schichten problematisch zu betrachten sind, da diese Klassenunterschiede manifestieren. Im Wesentlichen beruht die Einteilung in Klassen auf strukturellen Asymmetrien bzw. der ungleichen Verteilung von Ressourcen (materiell und immateriell bzw. ökonomisch und kulturell) und dem ungleichen Zugang zur Teilhabe an und in der Gesellschaft und damit auch dem Einfluss auf öffentliche Entscheidungsprozesse – ein wesentlicher Punkt in der Ausverhandlung von Zielen und Werten in einer Gesellschaft, d.h. ihrer Public Values. Neben dem Klimawandel sind dies vor allem die – im Zusammenhang mit einer nachhaltigen Entwicklung von Bedeutung – Thematiken wie Mobilität, Energie, Wohnen, Ernährung, Kleidung aber auch Zugang zu Bildung und Partizipation. Im Bereich der Gesundheit wird außerdem über die Folgen davon geforscht, dass viele Umweltsysteme der Welt – einschließlich des Klimasystem – welche intrinsischer Bestandteil von Lebensprozessen und wesentlich für die menschliche Gesundheit sind, durch menschliches Handeln verändert werden. Die Veränderung und Zerstörung dieser Systeme hat zur Folge, dass gesundheitliche Ungleichheit schwieriger zu bewältigen wird. Wenn diese Zerstörung anhält, bleiben auch die Gesundheitsziele der UN Millennium-Entwicklungsziele weiterhin unerreichbar (McMichael et al. 2008).

Erkenntnisse aus der Nachhaltigkeitsforschung gibt es auch in Hinblick auf Gender-Ungleichheit. Bereits in den 1990er Jahren wurde das Problem gegenderter Antworten auf die Umweltkrise diskutiert (Agarwal 1997). Der Ansatz der Feministischen Ökologischen Ökonomie befasst sich beispielsweise mit der Frage, wie wir einen demokratischen gerechtigkeitsfördernden Übergang zu einem Wirtschaftssystem schaffen, das auf reduziertem Materialdurchsatz basiert. Erkenntnisse dazu stammen unter anderem aus Forschung über unbezahlte Arbeit, soziale Reproduktion, lokale Ökonomien, Verteilungsfragen, gerechtigkeitsfördernde politische Institutionen sowie kreative Modellierungen und aktivismusbasierter Theorieentwicklung (Perkins 2007). Auch „feministischer Umweltschutz" stellt ein alternatives Konzept dar, das davon ausgeht, dass die Beziehung zwischen

Frauen und Umwelt von der bestehenden gender- und klassebezogenen Organisation von Produktion, Reproduktion und Verteilung strukturiert wird (Agarwal 2010). Ähnlich wie der Zugang der feministischen politischen Ökologie liegt der Fokus auf materiellen Beziehungen – welche sich durch dynamisches und kumulatives gegendertes Wissen über Umwelt, Wissenschaft und Technologien ausdrücken – und ihrem strukturierenden Effekt auf Geschlechterbeziehungen (Rocheleau et al. 1996).

1.2. Die Abhängigkeit der Politik vom Wirtschaftswachstum

Wirtschaftsleistung, insbesondere Wirtschaftswachstum, wird in der Politikgestaltung nicht als Mittel zur Steigerung des Gemeinwohls gesehen, sondern dient vielmehr als ultima ratio „erfolgreicher" Politik.[2] Die Ikone des Wirtschaftswachstums fungiert dabei als ein Versprechen einer gesellschaftlichen Versöhnung: Solange der Kuchen wächst, wachsen auch alle seine, egal wie kleine, Anteile. Dies gibt Hoffnung. Ab dem Zeitpunkt aber, wenn es klar wird, dass der Kuchen schrumpft – während einer Rezession aufgrund einer Krise (in einer sichtbaren Form), oder schleichend aufgrund wachsender Kosten der Haushalte für Erhaltung eines bestimmten Niveaus des Wohlstandes, Gesundheit und Sicherheit, verursacht durch negative Umwelt- und Sozialauswirkungen des Wachstums (also in einer unsichtbaren Form) – verschärft sich der Kampf zwischen gesellschaftlichen Interessen um die Verteilung des schwindenden Wirtschaftsprodukts. Die umgesetzten Maßnahmen der Wirtschaftspolitik (auch in dem Konzerne unterstützt und entsprechende Gesetze geschaffen werden) tragen aber typischerweise zur Fortschreibung der Klassengesellschaft bei und vertiefen damit die unterschiedlichen Dimensionen der Ungleichheit. Nicht verwunderlich, wenn man bedenkt, dass insbesondere diese Player über ausreichend Mittel für Lobbyarbeit und finanzielle Unterstützung von Parteien haben (Stiglitz 2012). Auch damit wird sichergestellt, dass dieses System „den Bedürfnissen der wenigen, nicht der vielen dient." (Chomsky 2014, S. 17).

Die durch eine „Nachhaltigkeitskrise" – wie durch jede Krise – ausgelösten Effekte haben zudem unmittelbaren Einfluss auf das politische Leben der Gesellschaften. Dabei ist nicht von den z.B. durch Klimawandel ausgelösten Migrationseffekten die Rede oder den Auswirkungen auf Lebensmittelanbau,[3] gemeint ist hier, dass Krisen Gesellschaften weniger demokratischer und mehr autoritär machen, „Denn die herrschenden Klassen tendieren in Krisen dazu, auf materielle Zugeständnisse und demokratische Einhegung ihrer Macht zu verzichten." (Acosta/Brand 2018, S. 21). Was dazu führt, dass sie (die herrschenden Klassen) „Gemeinsam mit Parteien und anderen politischen Kräften tendieren sie zu autoritären Lösungen und bieten diese den unteren Klassen über rassistische und ausgrenzende Diskurse an." (ebd.) Als Beispiel wäre hier auch die aktuell geführte Migrations- und Asyldebatte in Österreich oder die Pegida-Bewegung in Deutschland zu nennen.

Aktuelle nationale und globale Reformen konzentrieren sich auf eine Verbesserung des Finanzsystems, jedoch nicht auf eine Reform des Wirtschaftssystems oder die Verbesserung der wirtschaftlichen Situation von Individuen (Ashford et al. 2012). Solche Reformen scheinen von den volkstümlich gewordenen Thesen, dass Wirtschaftswachstum per Definition Arbeitsplätze schafft und

[2] Daran ändert auch die Umbenennung bzw. Verschleierung in „grünes Wachstum" (Green Economy) nichts.

[3] Wobei wir schon an dem Punkt angelangt sind, wo durch die Menschheit verursachte Umweltschäden erhebliche Wirtschaftskosten darstellen und diese noch weiter, insbesondere aufgrund Klimaänderungen und Biodiversitätsverlust, wachsen werden. Mit dem sich in den letzten zwei bis drei Jahrzehnten verlangsamenden BIP-Wachstum trägt dies zur weiteren Verschärfung des Kampfes um materiellen Wohlstand zwischen den Klassen bei.

dass Wirtschaftserfolge bis hin zu niedrigsten Schichten durchfließen (sog. Trickle-Down-Effekt), geleitet zu werden. Seit den 1990ern, und insbesondere nach der 2008er Krise, sehen wir vermehrt insbesondere in Entwicklungs- und Schwellenländern Typen von Wirtschaftswachstum, die kaum zu Beschäftigung führen (sog. jobless growth; Kapsos 2005, Mukherjee 2014), von der weiteren Öffnung der Einkommensschere ganz zu schweigen. Gründe für „jobless growth" liegen in der Liberalisierung (inkl. der Arbeitsmärkte), Automatisierung, Bevölkerungswachstum und Konzentration der Märkte (d.h. Hinausdrängen von KMUs). Somit werden Interessen von Kapitaleliten – verschleiert hinter Ideologie, die sich in eine Sprache der ökonomischen Theorie verhüllt – auf Kosten der einkommensschwachen Schichten und der Umwelt bevorzugt und in die Institutionen des Staates eingeschrieben.

Auch das Problem der Legitimität in liberalen Demokratien ist Teil der Debatte darüber, wie Staaten mit Umweltnachhaltigkeit umgehen (sollten). Einige Studien über globale Umweltpolitik gehen Fragen nach Demokratie und demokratischer Legitimität nach. Demokratische Werte, wie Legitimität, Partizipation, Rechenschaft bzw. Verantwortung und Transparenz sind aktuell zentrale Themen in diesem Zusammenhang. Mechanismen zur Erhöhung von Transparenz und Verantwortung, wie Multi-Stakeholder-Dialoge und Deliberation mit der Zivilgesellschaft werden immer mehr zu Mainstream-Praktiken im umweltbezogenen Multilateralismus, diese resultieren aber nicht unmittelbar in eine höhere Legitimität des Staatsapparats. Legitimitätsprobleme werden unter anderem als Folge des Versuchs verstanden, Nachhaltigkeit oder nachhaltige Entwicklungen und entsprechende Richtlinien zu verfolgen, um eine strukturelle Lösung oder Kontrolle für die Umweltkrise zu finden (Achterberg 2002). Einige Aspekte strukturellen Wandels in der Organisation der Gesellschaft können als Ergebnis der Umsetzung solcher Richtlinien betrachtet werden. Dabei wird die Notwendigkeit der Legitimität einer konsistenten Umweltpolitik, die sich an Nachhaltigkeit orientiert, sichtbar. Achterberg (2002) geht beispielsweise der Frage nach, inwiefern Rawls' Überlegungen zum übergreifenden Konsens (*overlapping consensus*) nützlich sein können, um eine strukturelle Umweltpolitik zu rechtfertigen, die auf Nachhaltigkeit als Norm basiert. Wesentlich ist aber auch, dass Demokratie transnational und über einzelne Staaten hinweg verstanden werden muss (Bäckstrand 2012).

Indem der Staat sich zunehmend aus zentralisierten Entscheidungen über Umweltressourcen zurückzieht, scheint sich ein Konsens darüber ausgebreitet zu haben, dass formale Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und über separate räumliche und zeitliche Skalen hinweg erwünscht ist (Arts 2005; Dukes, Firehock, & Birkhoff 2011; Newell 2008). Die Tatsache, dass es dadurch auch für Unternehmen leichter geworden ist, sich im Prozess der Umwelt-Governance zu beteiligen, wird jedoch von einigen kritisch gesehen; manche sprechen von Kooptierung oder „Vermarktlichung" der globalen Umwelt-Governance (Newell 2008).

Einige Autor_innen argumentieren, dass ein nachhaltiges Industriesystem nicht nur von guten Umwelt- und Gesundheitsergebnissen abhängt, sondern auch von adäquater Arbeit und Einkommen in einem gut funktionierenden und gerechten Wirtschaftssystem. Bedenken dieser Art werden nach Ashford et al. (2012) nationale politische Debatten künftig dominieren und erfordern Lösungen, die die Erwerbsfähigkeit von Individuen durch eine Veränderung der Natur der Arbeit und der Arbeitsverhältnisse sowie des Eigentums von produktivem Kapital erhöhen. Die Wirtschaft grüner zu machen, sei zwar notwendig für langfristiges wirtschaftliches und gesellschaftliches Überleben, gehe

aber nicht notwendigerweise mit mehr und besser bezahlter Arbeit einher – zumindest nicht in dem Ausmaß, dass es wesentlich zur Reduktion von Arbeitslosigkeit und Unterbeschäftigung beiträgt.

Um aber den Herausforderungen einer nachhaltigen Gesellschaft begegnen zu können, ist es notwendig unser Wirtschaftssystem zu überdenken. Vor allem die neoliberalen Systeme, die den Markt über den Menschen stellen und zu entpolitisierten Konsument_innen reduzieren. Eine nachhaltige Gesellschaft ist aber auf sich „beteiligen-wollende" Bürger_innen angewiesen.
Die Wirtschafts- und Sozialkommission der Vereinten Nationen für Asien und den Pazifik (UN ESCAP 2017) plädiert in ihrer 2030 Agenda für nachhaltige Entwicklung dafür, die wirtschaftlichen, historischen und umweltbezogenen Dimensionen ganzheitlicher anzugehen. Dazu zählt auch die Reduktion von Ungleichheit und das Schließen von „gender gaps". Bestehende internationale Institutionen im Bereich der Umweltpolitik betonen jedoch zu sehr die physische und transnationale Natur von Umweltproblemen und vernachlässigen dafür sozioökonomische und globale Dimensionen dieser Probleme. Jeder Versuch, Umweltschutz von sozioökonomischen Kräften zu trennen, ist aber zum Scheitern verurteilt. Damit geht auch die Kritik der dominanten Strategien „neoliberal-imperialer Globalisierung" einher, welche (fälschlicherweise) vorgeben, Umweltprobleme durch technologische Entwicklungen, Effizienz, Managementstrukturen und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu lösen (Brand und Görg 2008). Staatszentrierte Zugänge zur Governance von Umwelt sind auch deswegen nicht zielführend, weil sowohl die Autorität als auch die Kapazität von Staaten ernsthafte Probleme darstellen. Es ist daher notwendig, diese sozioökonomischen Orthodoxien zu bekämpfen, um sozial gerechte und ökologisch wirksame Lösungen zu erreichen (Park et al. 2008). Wir müssen stärkeres Augenmerk auf die wechselseitigen Beziehungen zwischen den menschlichen Gesellschaften und der Natur legen.

2. Ansätze für die Bewältigung der mehrfachen Krise

2.1. Gemeinwohl und Public Value

In der nationalen Debatte besser als Gemeinwohl bekannt, wird in der Wissenschaft international bereits seit über einem Jahrzehnt über Public Value diskutiert. Es ist ein Konzept, das durch unterschiedliche Definitionen, Ansätze und Perspektiven geprägt ist und sowohl als Narrativ und Rhetorik als auch als Paradigma der öffentlichen Verwaltung und als ein bewusster Governance-Zugang fungiert. Dieser neue Zugang legt den Fokus auf die bislang vernachlässigte Zivilgesellschaft und die Beziehung zwischen Bürger_innen und Staat. Bürger_innen sind nicht mehr nur passive Rezipient_innen oder Konsument_innen, sondern können Prozesse aktiv mitgestalten. Essenziell ist auch die Anerkennung staatlicher Dienstleistungen, privater Haushalte und Gemeinwohlgüter als Quellen von Wohlstand und Wohlergehen.

Public Values (öffentliche Werte) können dabei als normativer Konsens über (Vor-)Rechte, Ansprüche und Verpflichtungen der Bürger_innen gegenüber einander, der Gesellschaft und dem Staat sowie Prinzipien, anhand derer regiert werden sollte, verstanden werden. Wenngleich die einschränkende Annahme gilt, dass ein vollständiger Konsens zwischen den diversen Akteur_innen unwahrscheinlich ist (Bozeman 2007).

Diese öffentlichen Werte können beispielsweise sozial, politisch, kulturell, ökologisch, aber auch ökonomisch sein.[4] Auch die Inklusion unterschiedlicher sozioökonomischer Gesellschaftsgruppen und der Abbau benachteiligender Strukturen kann somit als ein erstrebenswerter öffentlicher Wert definiert werden. Der Public Value Zugang stellt für den Staat und die Zivilgesellschaft eine Möglichkeit dar, bestehende Klassenstrukturen bewusst in den Fokus zu rücken und die Verringerung von sozialer Ungleichheit als ein Gemeinwohlziel festzulegen. Ebenso sind ökologische Themen und Probleme, welche ohnehin meist in Zusammenhang mit sozialen Themen gedacht werden müssen, zentrale Forderungen eines gesellschaftlich orientierten Public Value Ansatzes. Obwohl das Public Value Konzept bislang ohne expliziten Berührungsflächen zu Diskursen der Nachhaltigkeit, ökologischer Ökonomie oder politischer Ökologie formuliert wurde, gibt es also eindeutige Verbindungslinien zu Themen wie intragenerationale als auch intergenerationale Verteilungsgerechtigkeit, Gemeinwohl, Wohlfahrt, Lebensqualität oder ökologische Nachhaltigkeit (Umweltnachhaltigkeit). Insofern kann Public Value durchaus als eine gesellschaftliche Herausforderung verstanden werden, die die Mitverantwortung aller für die Herstellung eines Gleichgewichts betont.

Zu den Kriterien einer erfolgreichen Public Value Orientierung zählen nach Bozeman und Johnson (2015) unter anderem die Stärkung der öffentlichen Sphäre, Mechanismen für die Artikulation und Zusammenführung von Werten, gerechte Verteilung von Gütern und Dienstleistungen, fortschrittliche Möglichkeitsstrukturen, Berücksichtigung von Ersetzbarkeit versus Konservierung von Allgemeingut und die Garantie der menschlichen Würde. Public Value**s** (öffentliche Werte) definieren also im Konsens zustande gekommene Prinzipien, anhand derer regiert werden sollte (wie bereits erwähnt, aber mit der Einschränkung, dass ein vollständiger Konsens zwischen den beteiligten Akteur_innen schwer erreichbar ist [Bozeman 2007]). Die Hauptverantwortung für die richtungsweisenden Entscheidungen – von der Marktlogik zur Gemeinwohllogik – tragen aber der Staat und all jene Akteur_innen, die in seinem Namen handeln. Gleichzeitig schließt Gemeinwohlorientierung den Austausch mit und die aktive Beteiligung der Zivilgesellschaft mit ein. Ziel jedes Handelns soll schließlich das sein, was für Menschen Bedeutung hat und „wertvoll" ist, nicht das, was Entscheidungsträger_innen für das Beste für die Menschen halten.

Weitgehend ungeklärt bleibt aber noch die Frage, ob Gemeinwohl dasselbe meint und umfasst wie Public Value. Die Begriffe werden häufig synonym verwendet und es gibt wenig Debatte zu dieser Frage. Es gibt jedoch Hinweise, dass Public Value Konzepte Gemeinwohl neu definieren (Schantl 2014). Erstens betrachtet der Public Value Zugang Wertschaffung umfassender und betont den sozialen Kontext. Zweitens wird der traditionelle wirtschaftliche Wertschöpfungsansatz um zusätzliche Wertarten und Wertedimensionen allgemeiner gesellschaftlicher Ziele wie Gerechtigkeit und schonender Umgang mit Ressourcen erweitert. Aus diesem Blickwinkel versuchen Public Value Analysen, den Einfluss von Organisationen auf die Gesellschaft und ihren Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt abzubilden.

Festhalten lässt sich jedenfalls, dass es keine einheitliche Definition von Public Value gibt und das Konzept diverse unterschiedliche Ansätze und Perspektiven zulässt. Public Value wird beispielsweise definiert als „ein Rahmen, der uns hilft, das, was wir als wertvoll erachten […] und öffentliche Ressourcen benötigt mit einem besseren Verständnis davon zu verknüpfen, was unsere

[4] Kürzlich hat etwa Norwegen bekannt gegeben, dass der Norwegische Staatsfonds (der größte dieser Art weltweit), ausschließlich nur noch in Unternehmen investiert, die nachhaltig wirtschaften und kündigt zeitgleich den Rückzug aus Unternehmen an, die dies nicht tun (Wirtschafts Woche, 5.9.2018).

„Öffentlichkeiten" [Publiken] wertschätzen und wie wir auf diese Bezug nehmen." (Moore 1995) Oder als „der Wert, den eine Regierung [bzw. ein Staat] durch Dienstleistungen, Gesetze, Bestimmungen und andere Aktivitäten erzeugt" (Kelly et al. 2002). Public Value kann auch sein „die kombinierte Ansicht der Gesellschaft darüber, was sie als wertvoll erachtet" (Talbot 2009) oder aber „das, was die Öffentlichkeit ‚wertschätzt'" und „was der Öffentlichkeit einen Mehrwert zuführt" (Benington 2009). Eine weitere Definition lautet: „Public Value ist Wert für die Öffentlichkeit. Wert für die Öffentlichkeit ist das Ergebnis von Bewertungen darüber, wie Grundbedürfnisse von Individuen, Gruppen und der Gesellschaft als Ganzes in Beziehungen mit der Öffentlichkeit beeinflusst werden. Public Value ist damit auch Wert von der Öffentlichkeit, wird also aus der Erfahrung mit dieser abgeleitet. Das Öffentliche ist eine unabdingbare operative Fiktion von Gesellschaft: Jeder Einfluss auf die geteilte Erfahrung der Beziehungsqualität zwischen dem Individuum und der Gesellschaft schafft oder zerstört Public Value." (Meynhardt 2009)

Public Value wird auch in Abgrenzung zu anderen Begriffen wie öffentliche Güter, öffentliches Interesse oder öffentliche Leistungen definiert. Public Value fokussiert auf ein breiteres Spektrum an Werten und eher auf Outcome/Auswirkungen als auf Output/Leistungen. Wesentlich ist der Fokus auf aktives Schaffen von Werten statt passivem Sichern von Interessen. Im Mittelpunkt soll das stehen, was für Menschen eine Bedeutung hat und nicht das, was EntscheidungsträgerInnen für das Beste halten: etwas ist „wertvoll", weil es von BürgerInnen als wertvoll wahrgenommen wird.

Public Value beschreibt, wie bereits erwähnt, sowohl ein Narrativ, eine Rhetorik als auch ein Management-Paradigma und das (ein) Ziel der Verwaltung. Es kann als ein neuer Zugang des Führens/Regierens („governance") verstanden werden, der mit einer Abkehr vom System von Befehl und Kontrolle sowie von Marktmodellen einhergeht. Im Zentrum steht dabei einerseits die Kritik an der primär ökonomischen Orientierung früherer bzw. bisheriger Zugänge (z.B. New Public Management – NPM) und andererseits der Fokus auf die bisher vernachlässigte Zivilgesellschaft und die Beziehung zwischen Bürger_innen und Staat. Bürger_innen sollen nicht mehr nur passive RezipientInnen oder Konsument_innen sein, sondern sich als aktive Stakeholder_innen an den diversen Prozessen beteiligen.[5] Public Value kann somit auch als Paradigma verstanden werden, in dem es um das Ausbalancieren von Demokratie und Effizienz geht und darum, Herausforderungen zu verstehen und auf sie zu reagieren. Es bietet einen Rahmen für Fragen der Legitimität, der Ressourcenverteilung und Strategieentwicklung und fokussiert auf Partnerschaften und Netzwerke.

2.1. Von der Nachhaltigkeit durch Degrowth zur "Donut Ökonomie"

Kernanliegen aller Nachhaltigkeitsdebatten ist es, eine langfristige, ganzheitliche und systemische Perspektive zurückzugewinnen und das Wohl kommender Generationen nicht auszublenden.[6] Bereits der Brundtland Bericht (WCED 1987 oder Hauff 1987, s. auch Meadows 1972, IUCN 1980) – der gemeinhin als Anstoß zu einer nachhaltigen Entwicklung gilt – verweist auf die Notwendigkeit, ökologische und soziale Dimensionen miteinander zu denken und intragenerationelle und intergenerationelle Gerechtigkeitsfragen mit einzubeziehen. Die intragenerationelle Sichtweise hat

[5] Diese aus den USA stammende Rhetorik erinnert an die schon länger geführte europäische Debatte zum neoliberal geprägten "aktivierenden Staat" (Behrens 2005, Blanke 2014).

[6] Schon aus dieser Formulierung wird ersichtlich, dass es sich bei Nachhaltigkeit primär um ein anthropozentrisches Konzept handelt, wo die menschlichen Bedürfnisse in Bezug zur natürlichen Umwelt im Vordergrund stehen.

dabei soziale Ungleichheiten (im Brundtland Bericht vor allem Armut) im Blickpunkt, wohingegen die intergenerationelle Gerechtigkeit auf die Bedürfnisse nachfolgender Generationen abstellt (ebd.).[7]

Daraus ist eine für die Nachhaltigkeit zentrale Aussage abzuleiten. Die nicht isolierte Betrachtung unterschiedlicher Dimensionen, deren Zusammenspiel und dabei entstehende Zielkonflikte ist ein wesentlicher Bestandteil von Nachhaltigkeit. Damit beziehen sich die Konzepte der Nachhaltigkeit also nicht nur auf ökologische oder ökonomische Aspekte, sondern betrachten ebenso die soziale Dimension, im Besonderen Fragen zu Verteilungs- und Chancengerechtigkeit sowie auf die Möglichkeiten einer ökosozialen Transformation hin zu einer Postwachstums-Gesellschaft, da vor allem das stetig verlangte wirtschaftliche Wachstum trotz der begrenzten Ressourcen unseres Planeten als die Hauptquelle einer „nicht nachhaltigen" Entwicklung gilt.[8] Oder wie es Kenneth Boulding formuliert: „Anyone who believes exponential growth can go on forever in a finite world is either a madman or an economist." Spricht man also von Nachhaltigkeit ist auch nachhaltiges Wirtschaften gemeint und damit ein Gegenentwurf zu konventionellen Wachstumsansätzen, um sozial-ökologische Problemstellungen nachhaltig beantworten zu können.

Ein Zugang, der im Zusammenhang von Wirtschaft und Nachhaltigkeit häufig diskutiert wird, ist jener des nachhaltigen negativen Wachstums oder Wirtschaftsschrumpfung („economic degrowth"). Darunter ist eine faire Verringerung (down-scaling) der Produktion und Konsum zu verstehen, welche das menschliche Wohl erhöht und ökologische Bedingungen auf lokaler und globaler Ebene sowohl kurz- als auch langfristig verbessert. „Degrowth" – freiwilliger, fließender und gerechter Übergang zu einem Regime von weniger Produktion und Konsum – ist von einer wirtschaftlichen Depression (ungeplante Entwicklung während eines Regimes) zu unterscheiden. Negatives Wachstum könnte aber nicht nur durch eine Wirtschaftskrise aufgezwungen werden, sondern könnte auch eine demokratische, kollektive Entscheidung sein – ein Projekt mit dem Ziel, ökologischer Nachhaltigkeit und sozialer sowie Umweltgerechtigkeit näherzukommen (Schneider et al. 2010).

Die paradigmatischen Annahmen dieses Konzepts sind, dass wirtschaftliches Wachstum nicht nachhaltig ist und dass menschlicher Fortschritt auch ohne wirtschaftliches Wachstum möglich ist. Das Modell nimmt unter anderem die Kritik an der Globalisierung des Marktes, neuen Technologien oder dem „Aufdrängen" westlicher Entwicklungsmodelle auf den Rest der Welt auf. BIP-Rechnungen werden dabei kritisiert, gleichzeitig werden unterschiedliche soziale und ökologische Indikatoren vorgeschlagen. VertreterInnen des negativen Wachstums unterstützen die Ausweitung menschlicher Beziehungen statt Marktbeziehungen und fordern eine stärkere Demokratie, Einsatz für Ökosysteme

---

[7] Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung enthält somit eine inhärente und unüberwindbare Spannung zwischen dem Fokus auf Entwicklung (intragenerationale Gerechtigkeit) und Umweltnachhaltigkeit (intergenerationale Gerechtigkeit). Die praktische (obwohl wenig effektive) Inkraftsetzung des Begriffes gegen Ende der 1990er und anfangs der 2000er Jahre von Seite der internationalen Organisationen und Nationalregierungen schien dabei den ersteren Fokus, oft mit neoliberaler Ausprägung des freien Handels, zu bevorzugen. Auch aus diesen Gründen wurde der Begriff der nachhaltigen Entwicklung von vielen Nachhaltigkeitsforscher_innen letztendlich abgelehnt; in einigen Organisationen des UNO-Systems (wie etwa UN DESA oder UNDP) hat danach noch eine modifizierte Konzeption, genannt "sustainable human development" und inspiriert durch das Werk von Amartya Sen (1999) – und mit einer noch schwächeren Orientierung auf Umweltnachhaltigkeit – eine kurzlebige Karriere gehabt.

[8] Die volle, nur selten in dieser Form zitierte Definition der nachhaltigen Entwicklung der WCED (1987) lautet: "Development, that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It contains within it two key concepts: the concept of 'needs', in particular the essential needs of the world's poor, to which overriding priority should be given; and the idea of limitations imposed by the state of technology and social organization on the environment's ability to meet present and future needs."

sowie eine gerechtere Verteilung des Wohlstands. Zu den wichtigen aktuellen Themen in diesem Zusammenhang zählt, ob aktuelle Wachstumsmuster nachhaltig sind und was „Degrowth" bedeuten kann sowie ob und unter welchen Bedingungen negatives Wachstum erstrebenswert sein kann (Hueting 2010, d'Alessandro et al. 2010, van den Bergh 2010, Kerschner 2010, Spangenberg and Alcott 2010). Untersucht werden auch soziale Dynamiken sowie Hindernisse und Möglichkeiten für freiwilliges soziales Handeln in Richtung „Degrowth" (Matthey and Hamilton 2010) und Fragen wie: Warum ist Wachstum in modernen Marktwirtschaften ein Muss und ist „Degrowth" ohne radikalen institutionellen Wandel möglich (van Griethuysen 2010)? Auch alternative Wohnformen wie Wohngemeinschaften und Squats sind in dieser Hinsicht von Interesse, stehen jedoch vor Herausforderungen, wenn es darum geht, diese auf eine zahlenmäßig höhere Ebene zu bringen (Lietaert and Cattaneo 2010, Gavaldà 2010).

Einen Zugang, der sowohl normativ als auch positivistisch gelesen werden kann, bietet Zagonari (2018). Er entwickelt ein Modell, das vier in der Literatur identifizierte Nachhaltigkeitsparadigmen (schwache Nachhaltigkeit, a-growth, de-growth, starke Nachhaltigkeit) innerhalb eines Rahmens vereint, der Wandel in fünf Werten abbildet. Um Umweltnachhaltigkeit zu erreichen, werden üblicherweise folgende Werte herangezogen: (1) Verantwortungssinn für die Natur, für die gegenwärtige und/oder die zukünftigen Generationen sowie eine Aversion gegenüber intra- und/oder inter-generationaler Ungerechtigkeit. (2) Verbesserte Umwelttechnologie, verringerte Weltbevölkerung und veränderte Konsummuster werden als kontextueller Wandel betrachtet. (3) Schließlich lassen seine Berechnungen auch die Beurteilung zu, welche globale Lösung für Umweltnachhaltigkeit mit einem utilitaristischen, einem egalitären oder einem vertraglichen Zugang übereinstimmen – und somit ihrer Nützlichkeit für Verteilungsgerechtigkeit oder Gleichheit.

Doughnut Economics

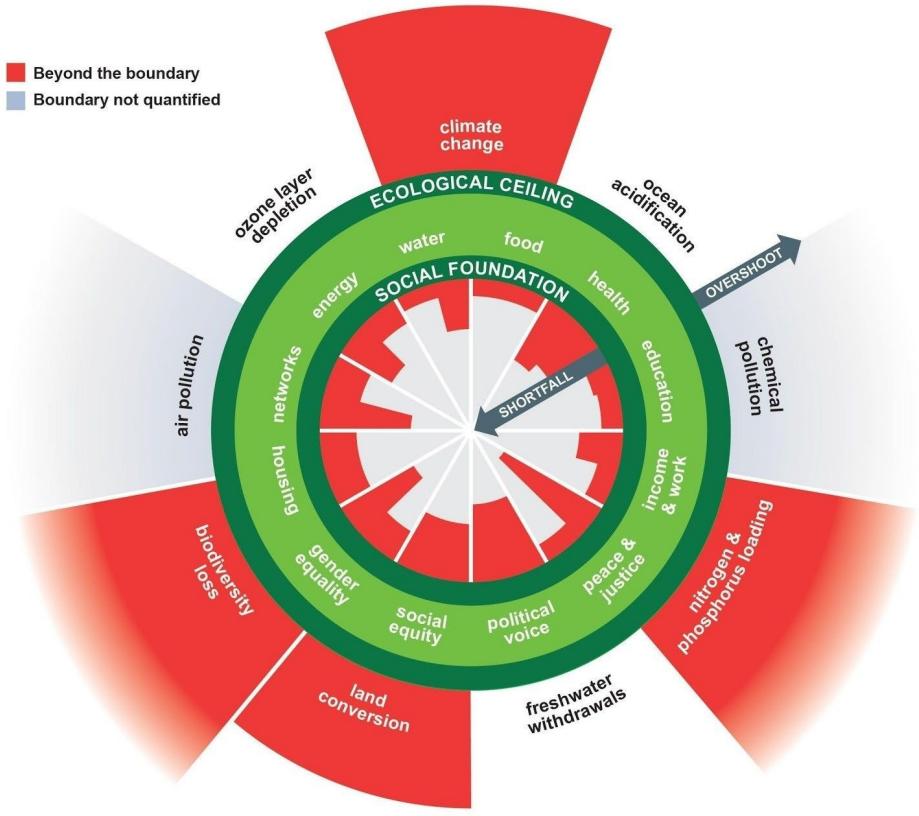
Einen Rahmen um die absoluten planetarischen Grenzen und menschenwürdigen sozialen Mindeststandards schlägt auch Doughnut Economics (Donut-Ökonomie) vor. Doughnut Economics, eine anthropozentrische[9] Vision von der US-amerikanischen Ökonomin Kate Raworth (2017) entworfen, die auch teilweise auf den Degrowth-Gedanken aufbaut, sieht die benötigte institutionelle Transformation der Wirtschaft und des Staates zwischen den drei Eckpfeilern ökologischer Nachhaltigkeit, sozialer Gerechtigkeit und demokratischer Mitbestimmung. Ihr Anfangspunkt ist dabei die Kritik heutiger ökonomischen Verhältnisse, wie (vor allem) auch an der vorherrschenden ökonomischen Lehre.

Ein explizites Konzept der Klassenverhältnisse fehlt zwar in der Donut-Ökonomie, Raworth erkennt aber, dass „Ungleichheit (...) keine ökonomische Notwendigkeit darstellt: sie ist ein Design-Scheitern" (ebd., S. 44-45). Für besonders problematisch hält sie die Macht, die es den Reichen ermöglicht, die Regeln der Wirtschaft umzuschreiben (cf. Poulantzas 1981) – und dies sieht sie als die prinzipielle Ursache der in den letzten Dekaden explodierenden Ungleichheit (ebd., S. 91). Deswegen brauchen wir, beim Entwurf neuer ökonomischen Systeme, „über Einkommensumverteilung hinaus die Wege für Umverteilung des Reichtums zu erkunden, insbesondere Reichtums in der Form der Herrschaft über Boden, Unternehmen, Technologie, Wissen und der Macht, Geld zu generieren." (ebd., S. 29)

[9] Obwohl Raworth für einen Paradigmenwechsel der Beziehung zwischen Menschheit und Natur plädiert („Diese Verschiebung der Perspektive – von Pyramide zu einem Netz, von [Menschheit als] Gipfel zum Mitglied – fordert uns auf, auch um über anthropozentrische Werte hinauszugehen und den intrinsischen Wert der lebendigen Welt zu erkennen und respektieren;" ebd., S. 115.), bietet sie kein konkretes Vokabular oder Theorie an und bleibt stark in einer instrumentellen Position verhaftet.

Das utopische Ziel dabei wäre eine „Zukunft, die für die Bedürfnisse jeder Person sorgen kann, währenddessen die lebendige Welt, von der wir alle abhängig sind, gesichert wird" (S. 44-45). Diese Vision lässt sich als eine klassenlose Gesellschaft interpretieren. Raworth präzisiert diesen sozialen Gedanken im Weiteren – sie spricht über 12 „Basics" der sozialen Absicherung, wie Mindesteinkommen, Zugang zur Energie und Bildung oder politische Stimme. Sie postuliert, dass „jedes menschliche Wesen die Befähigung zur Führung eines Lebens der Würde, Möglichkeit und Community besitzen muss" (S. 164).

Diese 12 Mindestbedingungen der sozialen Absicherung bilden bei Raworth das soziale und materielle Minimum der gesellschaftlichen Entwicklung. Die Gesellschaft sollte auf so eine Weise wirtschaften, dass dieses Ziel als Mindestgrenze erreicht wird. Der Planet mit seinen biophysikalischen Systemen bildet hingegen eine Höchstgrenze der ökonomisch-materiellen Entwicklung. Die sog. „planetarische Grenzen der anthropogenen Störung der kritischen Prozesse des Erdsystems", die früher Rockström et al. (2009) definiert haben (s. auch Steffen et al. 2015), gehen über lokale und regionale Wirkungen aus und dienen somit als Ziele einer globalen Politik. Sie bestehen aus den folgenden Bereichen: Klimaänderung, Ozeanübersäuerung, chemische Umweltverschmutzung, Stickstoff- und Phosphorbelastung, Entnahme von Süßwasser, Flächenumwandlung, Biodiversitätsverlust, Luftverschmutzung und Ozonschichtrückgang. Zwischen diesen zwei Grenzen – der sozialen Grundlage und der ökologischen Decke – liegt der umweltsichere und sozial gerechter Raum für die Menschheit (ebd., S. 45; s. auch Grafik 1).



Grafik 1: Der "Donut", mit jetziger Überschreitung der planetarischen Grenzen (äußere rote Bereiche) und globalem Bevölkerungsanteil, bei welchem die Mindeststufe der sozialen Absicherung fehlt (innere rote Bereiche). Quelle: Raworth 2017, S. 51, 295-299.

Dabei muss auch die demokratische Mitbestimmung gesichert werden. „Eine demokratische Governance der Gesellschaft und der Wirtschaft beruht auf dem Recht und der Fähigkeit der Bürger_innen zur öffentlichen Debatte." (ebd., S. 77) Die Vitalität der Wirtschaft ist für Raworth von gesellschaftlichem Vertrauen, Empfinden der Gegenseitigkeit und Verlässlichkeit der Normen abhängig (ebd.). Wichtiger etwa, eine blühende Gesellschaft führt zum stärkeren politischen Engagement, so auf der Ebene der lokalen Community (basisdemokratisches Organisieren), wie auch in der Form der Wahlbeteiligung oder Teilnahme an Bewegungen, die die Rechenschaftspflicht der politischen Vertreter_innen fordern (ebd.). Problematisch an dieser Vorstellung ist der ungeklärte Ursprung des gesellschaftlichen Vertrauens und Willigkeit sich politisch zu engagieren – insbesondere in dieser Zeit der Atomisierung der Gesellschaft und steigender antisystemischer Kräfte.

Raworth erkennt vier Domänen der Versorgung der menschlichen Bedürfnisse: die privaten Haushalte, den Staat, die Common-Pool Ressourcen (Quasikollektivgüter, Allmendegüter)[10] und die Märkte (ebd., S. 71, 77-78). „Alle vier sind Produktions-, wie auch Verteilungsmittel (…) Die privaten Haushalte produzieren „Kerngüter" für ihre Mitglieder; Märkte produzieren öffentliche Güter für die, die bereit und fähig sind, diese zu bezahlen; die Allmendegüter produzieren kollaborierend Güter für die betroffenen Communities; und der Staat produziert öffentliche Güter für die ganze Bevölkerung. Sie funktionieren am besten beisammen." (ebd., S. 78) Die Rolle des Staates wird in diesem Beitrag in den Vordergrund gestellt; Raworth bietet nur sehr vage theoretische Fundierungen des Staates (und seiner Beziehung zu der Gesellschaft und Wirtschaft) an. Der Staat sollte in der Rolle eines „ermächtigenden, aktivierenden Wirtschaftspartner", der die Inklusivität seiner Institutionen sichert, auftreten (ebd., S. 86). Zu seinen fundamentalen Zielen und Aufgaben gehören (ebd., S. 85):

1. Der Staat sollte öffentliche Güter für alle (nicht nur für die, die zahlungsfähig sind) sicherstellen und dadurch das Blühen der Gesellschaft und ihrer Wirtschaft ermöglichen,
2. die Kern-Care Rolle der privaten Haushalte unterstützen,
3. den Dynamismus der Allmendegüter entfalten, ihr kollaborative Potenzial fördern und sie vor Eingriffen beschützen,
4. die Märkte in Institutionen und Regulierung, die Gemeinwohl fördern (oder vor negativen Wirkungen der Märkte schützen), einbetten.

Trotz der Mischung der neoliberalen Begrifflichkeiten und historisch-materialistischen Erklärungen lässt Raworth die Frage der konkreten Staatsform, wie auch die des institutionellen Typus der Wirtschaft, bewusst offen; ihr Ziel liegt nur darin die Grenzen des Umweltsicheren und sozial Gerechten abzustecken und eine Vision, wie auch flexiblere konzeptuelle Bausteine für eine neue Wirtschaft[11], zu liefern. Die Kritik der jetzigen politisch-ökonomischen Verhältnissen scheint eher empirisch informiert und abstrakt (d.h. mit gewisser Interpretationsfreiheit und großem Anwendungsspielraum) formuliert – statt theoretisch begriffen und konkret situiert (sei es regional oder auf konkrete Entwicklungen, Institutionen, oder soziale Kämpfe ausgerichtet) – zu sein.

[10] Raworth (ebd., S. 82–83) unterscheidet zwischen natürlichen, kulturellen und digitalen Allmendegütern.

[11] Darunter gehören die Redefinition des Zieles („Donut" statt BIP), Wahrnehmung der Wirtschaft als eingebettet in Natursysteme und die der menschlichen Natur als sozial adaptierbare menschliche Wesen statt idealisierte *homo economicus*, gezielt gestaltete Verteilungs- und Regenerationsfunktion des Wirtschaftssystems, wie auch Unabhängigkeit von permanentem Wachstum (ebd., S. 25-30).

3. Public Value für soziale und ökologische Ziele umdenken: Ein neues Staatsparadigma

Die Rolle des Staates und der Politik betreffen hier deren Möglichkeiten die Rahmenbedingungen hin zu einer nachhaltigen Entwicklung und gesellschaftlichen Transformation wesentlich (mit)gestalten zu können. Dies betrifft wirtschaftliche (Märkte, öffentliche Finanzen, Ausstieg aus nicht nachhaltige Praktiken, eine ökologische Steuerreform etc.) ebenso wie gesellschaftliche Rahmenbedingungen (Mainstreaming, Partizipation etc.). Oder anders gesagt: wieder die Rolle als Regulierer und (aktiver) Gestalter einnehmen zu können. Damit dies Rolle wahrgenommen werden kann, ist es auch notwendig dem vorherrschenden neoliberalen Zugang „und BIP-Fetischismus“ in der ökonomischen Lehre und politischen Entscheidungsfindung entgegenzuwirken und ein ethisches, faires und nachhaltiges Wirtschaften in den Vordergrund zu rücken. Dafür ist die Rolle des Staates durch ein neues Leitbild – ein Gemeinwohlleitbild – zu definieren.

Wie kann also Public Value als ein bzw. das Politik- und Verwaltungsparadigma einen Beitrag zu einem Mehr an z.B. sozialer Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit leisten? Indem Public Values in einem gesellschaftlichen Aushandlungsprozess formuliert werden und diese als ein mit der Öffentlichkeit gemeinsam geschaffener Konsens von Werten zu einem handlungsleitenden, politikentscheidenden Werterahmen werden. Im Vordergrund stehen dann die Auswirkungen von Entscheidungen und deren Bedeutung für die Gesellschaft.

Ein aktuelles Beispiel liefert das Land Vorarlberg, welches in der Landtagssitzung am 3. Oktober 2018 die Einführung eines „Wohlstandsindikators” beschließen wird. (Vorarlberg Online, 26.09.2018) Damit will man eine neue Messgröße schaffen, die „ ... abseits von wirtschaftlichem Erfolg, die tatsächliche Lebensqualität in Vorarlberg” feststellt (ebd) und gemeinsam mit der Bevölkerung entwickelt wird. Wobei auch formuliert wird „Mit dem Wohlstandsindex muss sich die Politik nach klaren Vorgaben richten, die das Wohlergehen der hier lebenden Menschen fördern – wie etwa Gesundheit, Luftqualität, Wohnqualität oder sichere Einkommen.” Als Ziel wird zudem die Entwicklung (gemeinsam mit der Statistik Austria) von 30 Indikatoren genannt, die konkrete Messgrößen definieren sollen, genannt werden dabei Kategorien wie „Wohlstand, Lebensqualität und Umwelt”. In welcher Form die Bevölkerung aber miteinbezogen werden soll, wird aber nicht ausgeführt. Ob es auch eine Kategorie wie z.B. „Klassenunterschiede” geben wird, ist ebenso unklar.

Das öffentliche Handeln stiftet auch jetzt schon gesellschaftlichen Nutzen, der aber nicht konkret benannt und auch quer durch unterschiedliche Politikfelder nicht gesteuert wird. Es gibt typischerweise keine überspannende Regierungsstrategie, System der Ziele[12] oder Steuerungssystem (wie z.B. die Wirkungsorientierung des Bundes), das dem gesellschaftlichen Nutzen einen langfristigen Ergebnis- und Prozessrahmen geben würde. Das Public Value bzw. Gemeinwohlkonzept sollte zum Entwurf eines letztendlich so operationalisierbaren und integrierbaren Rahmens beitragen können.

Im Vergleich zu anderen Konzeptionen, wie etwa die des sozial gerechten ökonomischen Degrowth (der sich aber eindeutig für Wirtschaftsschrumpfung äußert, s. oben) oder die des Buen Vivir und der „radikalen ökologischen Demokratie” (Kothari 2014)[13], zeigt sich die Konzeptualisierung Raworths

[12] Obwohl es mehrere Versuche umfassende Indikatorensysteme schon gab.

[13] Kothari (2014) befürwortet die radikale ökonomische Demokratie als Strategie für den globalen Süden. Degrowth und Postwachstumskonzepte seien für Länder wie Indien nicht gut geeignet, da die Anzahl der Menschen in Armut trotz Wirtschaftswachstum stetig anwächst - im Vergleich zu Buen Vivir, auf welchem

der Grenzen als ein guter Ausgangspunkt einer auf Public Value ausgerichteten öffentlichen Politik, die mit den vier Domänen der Versorgung der menschlichen Bedürfnissen die Struktur für die sozialökologische Transformation der Wirtschaft leiten können.

Public Value legt aber – vor allem zur Bestimmung der leitenden Public Values – auf die Zivilgesellschaft und deren Vertreter_innen, um diese als aktive Stakeholder_innen an den diversen Prozessen zu beteiligen – insbesondere der Ausverhandlung der Public Values – einen besonderen Wert. In Österreich erleben wir aber gegenwärtig eine kontinuierliche Schwächung des bislang die Politik mitgestaltenden Sozialpartnerschaftsmodell „österreichischer Prägung". Das Sozialpartnerschaftsmodell hat in den vergangenen Jahrzehnten einen wesentlichen Beitrag zum Wohlstand und zum Erhalt des sozialen Friedens geleistet, wesentlich geringer oder nicht vorhanden sind jedoch Beiträge zum ökologischen Fortschritt im Sinne der Nachhaltigkeit.[14] In umweltpolitischen Diskussion waren die VertreterInnen der österreichischen Sozialpartnerschaft (AK, ÖGB, WK) in der Vergangenheit aber nur verhalten zu erleben. Zumindest war nicht erkennbar, dass ein sonderlich großes Interesse an Nachhaltigkeit, Klima und Umwelt besteht. Die Arbeiterkammern (AK) konzentrieren sich eher auf das Thema Verteilungsgerechtigkeit, der Österreichische Gewerkschaftsbund (ÖGB) setzt seine Schwerpunkte bei Arbeit/den ArbeitnehmerInnen und deren Rechten. Zumindest widmet das ÖGB Grundsatzprogramm 2018-2023 dem Thema „Ökologisches Steuersystem" eine halbe Seite (ÖGB 2018, 71). Die Wirtschaftskammer (WK) informiert unter „Umwelt und Energie" wie eine Betriebsanlage genehmigt werden kann oder unterstützt bei der Erstellung eines „Abfallwirtschaftskonzepts". Kurz gesagt, alle Sozialpartner widmen sich den ureigensten (angenommenen) Interessen ihrer Mitglieder. Ein Miteinanderdenken von ökologischen, ökonomischen und sozialen Dimensionen ist nicht erkennbar. Angesichts vieler aktueller Entwicklungen wie der Einführung des 12-Stunden-Tages oder der Harmonisierung bzw. Zusammenlegung der Krankenkassen und der damit verbundenen Umgewichtung zu Lasten der Arbeitnehmer_innenvertreter in den Gremien und möglicher Nachteile für Patient_innen (z.B. Befürchtung Selbstbehalte einzuführen), die ebenfalls das Potential zur Fortschreibung der Klassengesellschaft haben, wird das Thema Ökologie vermutlicherweise bei AK und ÖGB in absehbarer Zeit nicht in den Vordergrund treten. Ebenso wie bei der Wirtschaftskammer, der es im Wesentlichen nur darum geht, striktere ökologische Vorgaben und/oder ökonomische Belastungen durch Umweltschutz für seine Mitglieder zu vermeiden.

Die Sozialpartner könnten im Rahmen der Diskussion von Public Values eine wichtige ausgleichende Rolle in der Herstellung von Konsens erfüllen. Notwendig wäre dazu ein neu verhandeltes Sozialpartnerschaftsmodell in dem Wert- und Interessenskonflikte diskutiert werden könnten und Ausverhandlungsprozesse zwischen traditionellen Stakeholdern, wie Gewerkschaften und Unternehmensverbänden stattfinden könnten. Somit stellt Public Value auch eine Möglichkeit für das Wiedererstarken der Sozialpartnerschaft dar, auch im Hinblick darauf, dass "Demokratie ein die Bürger verbindendes Gemeinschaftsgefühl" (Chomsky 2014, S. 12) braucht. Einige der Public-Value Konzepte operieren zudem mit der Meta-Governance der „Netzwerke der Deliberation" und „Netzwerke der Leistungserbringung" – die Sozialpartnerschaft als ein kollektives

---

Kothari aufbaut. Die folgenden fünf Punkte charakterisieren die Konzeption: (1) Ökologische Nachhaltigkeit, die sich auf Natur und deren Grenzen bezieht, (2) soziales Wohlergehen und Gerechtigkeit, (3) direkte Demokratie, (4) demokratische Wirtschaft, und (5) knowledge commons (Wissen als Allmendegut).

[14] Obwohl es auch ein Konzept "Österreichischer Prägung" in der Form der "ökosozialen Marktwirtschaft" (Riegler 1990, s. auch Radermacher 2004) schon gibt, dieses scheint aber in der österreichischen politischen Praxis und konkreter Umsetzung relativ wenig Bedeutung zu haben.

Verhandlungsinstrument zwischen institutionalisierten Gesellschaftsinteressen vereinigt beide dieser Charakteristiken.

Eine sozial-ökologische Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft hin zu Nachhaltigkeit und soziale Gerechtigkeit ist auf eine gesellschaftliche Gestaltung und einen gesellschaftlichen Dialog – unter Einbeziehung möglichst vieler Stakeholder_innen – angewiesen, in einer Form, wie es das Konzept Public Value auch vorsieht. Es gibt nach der in diesem Working Paper vorgestellter Skizze eine Reihe von offenen Fragen, die weiterer Analyse bedürfen, wie etwa:

- Wie steht ein Public Value-orientierter Staat zu den Bürger_innen?
- Wie wird in einem Public Value-orientierten Staat Legitimität der öffentlichen Macht gesichert?
- Wessen Interessen werden durch die auf Public Value ausgerichteten Prozesse und Strukturen gesichert/beschützt?
- Inwiefern werden durch diese Umsetzung autonome, bottom-up/grassroots politische und ökonomische Alternativen ausgegrenzt oder unterstützt? Gibt es ein Zentralisierungsrisiko?
- Wie groß ist in einem Public Value-orientierten Staat das Risiko der Technokratie?[15]

Nachdem sich Staat und Politik – vor allem auch durch Leitideen wie dem Neoliberalismus – in der Diskussion um ökosoziale bzw. gesellschaftliche Transformationen lange Zeit zurückgehalten haben (Bornemann et al. 2018) ist eine Wiederannäherung zur Thematik zu beobachten. Gründe dafür waren auch die UN Bemühungen, die zur Agenda 21 und schließlich zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals - SDG) geführt haben. Die SDGs führen im Ziel 10 auch dezidiert die Reduzierung von Ungleichheit an.[16] Politisches Handeln und politische Ökonomie können also durchaus Kooperation und Gleichheit zum Ziel haben.

Das Public Value/Gemeinwohlkonzept zielt auf die Lösung von Konflikten zwischen Einzel- und Gesamtrationalität ab und kann somit auch als Richtschnur und Maßstab für staatliches bzw. Verwaltungshandeln (in den festen Grenzen der sozialen Absicherung und planetarischen Nachhaltigkeit, wie das „Donut"-Konzept postuliert) fungieren. In einem weiten Verständnis ist Gemeinwohl – als *Zweck* politischer Macht – „das sittliche Leitbild vom guten Leben des staatlichen Gemeinwesens und damit derer, die dem Gemeinwesen zugehören." (Isensee 2014) Es bezieht sich also auf alle Dimensionen des Lebens und ist als balancierte Einheit aller öffentlicher Interessen zu verstehen. In einem engen Verständnis sind unter Gemeinwohl – als *Mittel* politischer Macht – „die von Staats wegen zu gewährleistenden Bedingungen der Möglichkeit des guten Lebens" (ebd.) zu verstehen. Im Vordergrund stehen bei dieser Konzeption die staatlichen Mittel und Wege, um zum guten Leben des Gemeinwesens zu gelangen (aber nicht das gute Leben selbst). Diese Sichtweise geht

[15] Bei einer Definition und Messung der planetarischen Grenzen, wie auch der sozialen Lage der Bevölkerung, für die Politik besteht sicherlich die Gefahr, auf die schon Foucault aufmerksam gemacht hat (s. auch Biehl und Staudenmeier 1995, Rutherford 1999), dass die Natur entnommen wird und zum Reich einer Expert_innendiktatur oder Technokratie wird.

[16] "Goal 10: Reduced inequalities: It is well documented that income inequality is on the rise, with the richest 10 percent earning up to 40 percent of total global income. The poorest 10 percent earn only between 2 percent and 7 percent of total global income. In developing countries, inequality has increased by 11 percent if we take into account the growth of population. These widening disparities require the adoption of sound policies to empower the bottom percentile of income earners, and promote economic inclusion of all regardless of sex, race or ethnicity. Income inequality is a global problem that requires global solutions. This involves improving the regulation and monitoring of financial markets and institutions, encouraging development assistance and foreign direct investment to regions where the need is greatest. Facilitating the safe migration and mobility of people is also key to bridging the widening divide." (UNDP 2018)

einher mit einer Rechtfertigung des Staates aus den Bedürfnissen des Einzelnen. Beide dieser Verständnisse, in Beziehung mit der „Donut"-Ökonomie gebracht, würden dazu führen, dass die Einzel- und kollektiven Interessen die festen Grenzen als Zielrahmen, ähnlich wie die demokratische Diskussion und politische Vertretung als Prozessrahmen, der Politik respektieren würden.

Literatur

Achterberg, W. (2002, November 1): *Can Liberal Democracy Survive the Environmental Crisis? Sustainability, liberal neutrality and overlapping consensus*. https://doi.org/10.4324/9780203432457-11

Acosta, A. und Brand, U. (2018): *Radikale Alternativen. Warum man den Kapitalismus nur mit vereinten Kräften überwinden kann.* oekom Verlag, München.

Agarwal, B. (1997): *Environmental Action, Gender Equity and Women's Participation. Development and Change*, *28*(1), 1–44. https://doi.org/10.1111/1467-7660.00033

Agarwal, B. (2010): *Gender and Green Governance: The Political Economy of Women's Presence Within and Beyond Community Forestry*. Oxford University Press.

APCC (2018): *Pre-Print Österreichischer Special Report Gesundheit, Demographie und Klimawandel – Synthese (ASR18).*Austrian Panel on Climate Change (APCC), Wien, Österreich. Download: http://sr18.ccca.ac.at/downloads/

Ashford, N. A., Hall, R. P., & Ashford, R. H. (2012): The crisis in employment and consumer demand: Reconciliation with environmental sustainability. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, *2*, 1–22. https://doi.org/10.1016/j.eist.2012.01.002

Bäckström, K. (2006). Democracy and global environmental politics. In P. Dauvergne (Hrsg.), *Handbook of global environmental politics*. Cheltenham: Edward Elgar.

Bardhan, P. K., Baland, J.-M., & Bowles, S. (2007): *Inequality, cooperation, and environmental sustainability*. Princeton University Press.

Behrens, F. (2005): *Die Herausforderung zur zivilgesellschaftlichen Staatsmodernisierung*. In: Behrens, F., Heinze, R. G., Hilbert, J., & Stöbe-Blossey, S. (Hg.): *Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie*. Berlin: Edition Sigma.

Benington, J. (2009): *Creating the Public In Order To Create Public Value? International Journal of Public Administration*, *32*(3–4), 232–249. https://doi.org/10.1080/01900690902749578

Biehl, J. and Staudenmaier, P. (1995): *Ecofascism: lessons from the German experience.* San Francisco: AK Press.

Blanke, L. B. (2014): Der Aktivierende Staat. In: *Grundmuster der Verwaltungskultur* (pp. 391-414). Nomos.

Bornemann, B., Ejderyan, O., Stauffacher, M., Wäger, P. (2018): Societal Transformation - What Role(s) for the State. *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 27(1): 182-184.

Brand, U., Görg, Ch. (2008): Sustainability and globalization: A theoretical perspective. In: Park, J., Conca, K., & Finger, M. (Hg.). *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability*. Routledge, 13-33.

Chomsky, N. (2014 [20016]): Profit over People. War against People. Neoliberalismus und globale Weltordnung, Menschenrechte und Schurkenstaaten. Piper. München Zürich.

Dobson, A. (1998): *Justice and the environment: Conceptions of environmental sustainability and theories of distributive justice*. Clarendon Press.

Großmann, K., Schaffrin, A., & Smigiel, C. (2017): *Energie und soziale Ungleichheit: Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-658-11723-8

Harper, C. L. (1996): *Environment and society: human perspectives on environmental issues*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.

Harper, C., & Snowden, M. (2017): *Environment and Society: Human Perspectives on Environmental Issues*. Taylor & Francis.

Hauff, V. (Hg.) (1987): *Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung.* Eggenkamp Verlag, Greven.

Isensee, J. (2014): *Gemeinwohl und öffentliches Amt: Vordemokratische Fundamente des Verfassungsstaates*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (1980): *World Conservation Strategy. Living Resource Conservation for Sustainable Development.* Gland: IUCN, UNEP, WWF.

Kapsos, S. (2005): *Employment Intensity of Growth: Trends and Macroeconomic Determinants. Employment Strategy Papers 2005/12.* International Labour Organization.

Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S. (2002): *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform. Discussion paper prepared by the Cabinet Office Strategy Unit.* United Kingdom. Abgerufen von https://www.sgb.gov.tr/IPA%20Projesi/1.%20Bileşen%20-%20Eşleştirme/Eğitim%20Sunumları%20ve%20Eğitime%20İlişkin%20Dokümanlar/5.%20Kamu%20Değeri%20-%20Politika%20Analizi%20ve%20Değerlendirme/İngilizce%20Dokümanlar/Petrus%20Kautto/İlgili%20Dokümanlar/Creating%20Public%20Value.pdf

Kothari, A. (2014): *Degrowth and Radical Ecological Democracy: A View from the South*. https://www.postwachstum.de/degrowth-and-radical-ecological-democracy-a-view-from-the-south-20140627

Lehman, C. R. (2015): *Sustainability and governance*(First edition..). Bingley, UK: Emerald Group Publishing Limited.

Luhmann, N. (1985): *Zum Begriff der sozialen Klasse*. In: Luhmann, N. (Hg.): *Soziale Differenzierung. Zur Geschichte einer Idee*. Springer 1985

Masud, M. M., Kari, F. B., Banna, H., & Saifullah, M. K. (2018): *Does income inequality affect environmental sustainability?* Evidence from the ASEAN-5. *Journal of the Asia Pacific Economy*, *23*(2), 213-228. https://doi.org/10.1080/13547860.2018.1442146

McGranahan, G., Songsore, J., & Kjellén, M. (1996): Sustainability, poverty and urban environmental transitions. *Sustainability, the environment and urbanization*, 103-133.

McMichael, A. J., Friel, S., Nyong, A., & Corvalan, C. (2008): Global environmental change and health: impacts, inequalities, and the health sector. *BMJ: British Medical Journal*, *336*(7637), 191.

Meadows, D. (1972): *The limits to growth. A report for the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.

Meadows, D., Zahn, E. (1972): *Die Grenzen des Wachstums. Bericht des Club of Rome zur Lage der Menschheit*. Deutsche Verlags Anstalt, München.

Mellody, M. (2014): *Can earth's and society's systems meet the needs of 10 billion people?: : summary of a workshop*. Washington, DC: National Academies Press. Abgerufen von http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&scope=site&db=nlebk&AN=867654

Moore, M. H. (1995): *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.

Mukherjee, S. (2014): *Liberalisation and jobless growth in developing economy*. *Journal of Economic Integration* 29(3): 450-469.

Newell, P. (2008): *The Political Economy of Global Environmental Governance. Review of International Studies*, *34*(3), 507-529.

Newell, P. (2008): *The marketization of global environmental governance: Manifestations and implications.* In: Park, J., Conca, K., & Finger, M. (Hg.) *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability*. Routledge, 77-95.

Park, J., Conca, K., & Finger, M. (2008): *The Crisis of Global Environmental Governance: Towards a New Political Economy of Sustainability*. Routledge.

Pearce, D. W., & Atkinson, G. D. (1993): Capital theory and the measurement of sustainable development: an indicator of "weak" sustainability". *Ecological economics*,*8*(2), 103.

Perkins, P. E. (2007). Feminist Ecological Economics and Sustainability. *Journal of Bioeconomics*, *9*(3), 227–244. https://doi.org/10.1007/s10818-007-9028-z

Pinto, P.R. (2013): *Why inequalities matter*. In: Genevey, R.; Pachauri, R.K.; Tubiana, L. (Ed.): Reducing inequalities: A Sustainable Development Challenge (A Planet for Life), The Energy and Resources Institute - TERI. 17.

Pugh, C. (1996): *Sustainability, the Environment and Urbanization*. Earthscan.

Radermacher, F.J. (2004): *Balance oder Zerstörung. Ökosoziale Marktwirtschaft als Schlüssel zu einer weltweiten nachhaltigen Entwicklung.* Wien, Ökosoziales Forum Europa, 3. Auflage.

Raworth, K. (2017): *Doughnut Economics: Seven Ways to Think like a 21st-Century Economist.* London: Random House Business Books.

Riegler, J. (Hrsg.) (1990): *Antworten für die Zukunft. Ökosoziale Marktwirtschaft.* Politische Akademie der Österreichischen Volkspartei. Wien, Verlag für Geschichte und Politik.

Rocheleau, D., Thomas-Slayter, B., Wangari, E. (Hg.) (1996): *Feminist political ecology. Global issues and local experiences.* London/New York: Routledge.

Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, Å., Chapin III, F. S., Lambin, E., Lenton, T.M., Scheffer, M., Folke, C., Schellnhuber, H.J., Nykvist, B., De Wit, C.A., Hughes, T., Van Der Leeuw, S., Rodhe, H., Sörlin, S., Snyder, P.K., Costanza, R., Svedin, U., Falkenmark, M., Karlberg, L., Corell, R.W., Fabry, V.J., Hansen, J., Walker, B., Liverman, D., Richardson, K., Crutzen, P. and Foley, J. (2009): Planetary boundaries: exploring the safe operating space for humanity. *Ecology and society*, 14(2).

Rutherford, P. (1999): The entry of life into history. In: É. Darier (ed.):*Discourses of the Environment.*Oxford: Blackwell Publishers, 37-62.

Schneider, F., Kallis, G., & Martinez-Alier, J. (2010): Crisis or opportunity? Economic degrowth for social equity and ecological sustainability. Introduction to this special issue. *Journal of Cleaner Production*, *18*(6), 511-518. https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2010.01.014

Scruggs, L. A. (1998): Political and economic inequality and the environment. *Ecological economics*, *26*(3), 259-275.

Schantl, A. (2014): Gemeinwohl - Public Value oder der gesellschaftliche Mehrwert öffentlicher Leistungen. *Forum Public Management*,*3*, 4-6.

Sen, A. (1999): *Development as Freedom.* Oxford: Oxford University Press.

Steffen, W., Richardson, K., Rockström, J., Cornell, S. E., Fetzer, I., Bennett, E. M., Biggs, R., Carpenter, S.R., de Vries, W., de Wit, C.A., Folke, C., Gerten, D., Heinke, J., Mace, G.M., Persson, L.M., Ramanathan, V., Reyers, B., and Sörlin, S. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. *Science*, 347(6223), 1259855.

Talbot, C. (2009): Public Value—The Next "Big Thing" in Public Management? *International Journal of Public* Administration, 32(3–4), 167-170. https://doi.org/10.1080/01900690902772059

United Nations Development Program (UNDP), (2018): SDG, Goal 10: http://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals/goal-10-reduced-inequalities.html

United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. (2017): *Gender, the Environment and Sustainable Development in Asia and the Pacific*. United Nations. Abgerufen von https://www.unescap.org/sites/default/files/publications/SDD-Gender-Environment-report.pdf

Vorarlberg Online (o.A): Was gutes Leben in Vorarlberg bedeutet. (26.09.2018) https://www.vol.at/was-gutes-leben-in-vorarlberg-bedeutet/5938698

The World Commission on Environment and Development (1987): *Our common future*. Oxford: Oxford University Press.

Wirtschaftswoche (o.A): Norwegen will nur noch in nachhaltige Firmen investieren. (05.09.2018) https://www.wiwo.de/politik/europa/umwelt-und-soziales-norwegen-will-nur-noch-in-nachhaltige-firmen-investieren/22997650.html

Zagonari, F. (2018): Responsibility, inequality, efficiency, and equity in four sustainability paradigms: insights for the global environment from a cross-development analytical model. *Environment, Development and Sustainability*, 1–40.https://doi.org/10.1007/s10668-018-0159-2